1. **金融机构如何对待地方政府性债务**

金融机构面对政府举债衝动时有两种困难：一是还款能力测算困难，从中国政府资产管理的法律和现有财政体系看，政府资产负债表在对偿还贷款能力时无参考意义，借款人通常以政府储备土地作为抵押、关联公司作为担保，甚至政府或人大通过某种形式决议作为还款能力的保障。

这些形式在中国境内的大多数商业银行虽然予以认可，但应该看到的是，在债务合同违约时，难以便捷地通过司法途径追偿债权；二是贷后管理困难，由于财政、公共事业单位及融资平台企业银行账户的蓄水池效应，银行资金转入借款人账户后，很难分清哪些是自己的资金，实际上已经脱离银行的贷后管控。由此可见，金融机构在配置地方政府性债务类资产业务时，是有风险的。金融机构如何管控风险，初步认为应该从以下几个方面操作：

一、谨慎选择抵押品和担保方式

通常认为企业账户资金担保最为安全；其次是企业可变现流动资产（如股票、债券等）；再次是以收费权作为抵押（如高速公路收费等）。实物资产作为抵押应较谨慎，如用土地储备作为抵押，要注意是否牴触中国《土地法》中的政府在出让土地时招拍的规定。在以行政或事业单位资产作为抵押时，要关注这些资产是否可作变现，如学校、公市政公路等不可变现资产为低效抵押。不建议金融机构依据中国政府或人大某种形式的承诺作为依据来评估还款能力。

二、关注地方政府性债务举借的法理合规性

中国《预算法》于2014年8月修改以前，是不允许地方政府列赤字预算的，修改后，则要求地方政府举债要得到国务院及人大相关手续批淮。目前形成的地方政府性债务在借新还旧环节如没有国务院及人大的批淮，便存在法理合规风险；实际上，除了极少数的地方政府性债务有合法的程序外，绝大多数均没有履行合法的程序。为了防范风险，建议金融机构须做这类业务时，应尽量要求地方政府出具相关审批。

三、对政府性债务分类对待态度

对政府直接债务时，金融机构不应只是分析公共财政收支规模来判断偿债能力，因为就分税制体系下的地方政府，收入处于弱势，大多数地区的收入仅够行政运行和人员开支；而中央财政对地方的转移支付大多是有专项用途的，不能用以偿还债务，所以以债务规模和公共财政收入做模型分析是不可取的。

那麽，当金融机构配置地方政府直接债务时，建议应有充足的抵押品，而不是基于对其公共预算收入的判断。对此类债务不建议大规模配置，除非银团贷款或有其他保障。

对政府负有担保责任的债务，一般是指融资平台公司贷款，即金融机构在向政府借款时，通过融资平台公司借款形式来实施。金融机构在配置此类贷款时，建议主要针对融资平台公司的还款能力，把担保代偿能力放到次要地位。对此类债务，如有融资平台公司有充沛的现金流、易变现资产和土地等，建议金融机构可主要配置此类债务。

对政府负有救助责任的债务，一般只有学校、医院等公益性机构债务。由于此类地方政府性债务贷款主体的特殊性，当金融机构出现债务违约时，无法申请法院强制清盘，而其抵押品或担保方也往往难以承担相应义务。建议金融机构配置此类债务时，应以短期为主，规模也不宜过大。

四、地方政府偿债能力如何判断

此处建议以下列几个方面判断：

1． 非税收入规模，即土地出让金、矿业权出让金、排污费，甚至交通违章收费规模。现有地方财政管理制度，地方政府在非税收入使用上有较大的自主权，如果非税收入丰沛，那政府偿债能力就有保障。

2. 融资平台公司的实力，在融资平台公司作为地方政府性债务名义的主体是，金融机构的第一追偿对象就是企业，别把希望放在政府或其部门的担保方上。

3. 区域内的地方政府性债务规模，当区域内地方政府性债务利息总规模超出其公共预算盈馀和非税收入合计时，对该区域内不应新增地方政府新债务。

五、地方政府性债务的较佳模式

1. 为了防范风险，建议金融机构配置地方政府性债务时，应以银团贷款模式为主，这样，金融机构的议价能力可以提高，在面临危机时可以分散风险。

2. 建议以政府管辖下国有企业作为抵押或担保方，担保企业自身资产有偿还债务的能力，避免采取其他方式。

3. 贷款期限以中短期为主，减少长期贷款比例，避免政府人员更替带来的风险。

**（二）金融机构与地方政府性债务未来的发展**

一、资产置换形式化解债务不可避免，金融机构应做好应对准备，避免廉价资产化解债权。自国家审计署2013年公告政府性债务后，没有再实施全国性的普查，但据部分研究机构判断，规模扩张应很迅速。在地方政府财政能力无法偿还债务时，必然提出资产化解债务的方案。

目前，部分地区已经出现的土地使用权资产化解、国有股股权化解等方式。此时，地方政府必然有高估化债资产的衝动，金融机构应提前做好应对，在法律合同文本和预案中，有防止资产高估的方法。

二、做好对地方政府性债务的分类管理，特别是教育机构债务，应谨慎对待。中国学校的收入主要来源为财政拨款、学生缴费和捐赠资金；财政拨款和学生缴费主要是维持教师工资和教学正常开支，捐赠资金大多是定向用途，而且规模普遍占比很小。

目前，大量学校为了新校区建设而大量举债，部分学校连利息也无法偿还，类似事件，媒体多有报道。金融机构在对政府负有偿还责任的贷款，应尽可能缩减规模，对担保责任贷款应视情况合理而配置资产业务，对政府直接贷款，则要采取银团贷款等手段防范风险。

三、总体上，压缩地方政府性债务在资产业务总规模中的占比。从宏观看，地方政府性债务的膨胀，会令政府采取宽鬆的货币政策，使得资产业务利润贬值。另一方面，从目前中国的经济形势看，财政收入增长困难、支出压力增大的情况下，继续膨胀的地方政府性债务风险突显，建议金融机构增加零售业务规模，有效防范风险。